



# CORTE DEI CONTI

## Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 152/2019/SRCPIE/PAR

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario relatore

### **nell'adunanza del giorno 20 novembre 2019**

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Bèe (VB)** formulata con nota pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 24 ottobre 2019, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, Referendario Dott. Marco Mormando;

### **PREMESSO**

Il Sindaco del Comune di Bèe (VB), nel precisare che l'Ente ha una popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, richiama preliminarmente una serie di norme che hanno regolato nel tempo la composizione degli organi di governo dei Comuni ed hanno disciplinato le modalità di determinazione degli oneri connessi allo *status* di amministratore locale.

In particolare, vengono menzionati:

- l'art. 16, comma 17, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, nell'originaria versione con cui veniva previsto che, a decorrere dal primo rinnovo del Consiglio comunale, successivo all'entrata in vigore del decreto stesso, nei Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, non vi fossero assessori e che il Consiglio comunale fosse composto dal Sindaco e da sei Consiglieri;
- l'art. 1, comma 135, della legge 7 aprile 2014, n. 56 nella parte in cui ha modificato il predetto comma 17, rideterminando, per i Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, la composizione del Consiglio comunale nel numero di dieci Consiglieri oltre al Sindaco, nonché prevedendo un numero massimo di due assessori;
- l'art. 1, comma 136, della legge 7 aprile 2014, n. 56 nella parte in cui pone in capo ai Comuni interessati dalle predette disposizioni l'obbligo di rideterminare con propri atti gli oneri connessi con le attività in materia di *status* degli amministratori locali, al fine di assicurare l'invarianza della spesa in rapporto alla legislazione vigente;
- la circolare del 24 aprile 2014 con la quale il Ministero dell'Interno disponeva che, ai fini del conteggio dell'invarianza della spesa, occorre parametrare la rideterminazione degli oneri al numero degli amministratori previsti dall'art. 16, comma 17, del D.L. n. 138 del 2011.

Sulla base di tali disposizioni, viene prospettata l'ipotesi in cui la spesa complessiva sostenuta nel bilancio relativo all'anno 2013 (esercizio antecedente l'anno di entrata in vigore della legge n. 56 del 2014) per indennità di funzioni e gettoni di presenza corrisposti agli amministratori locali (ovvero il Sindaco e dodici Consiglieri),

parametrata per il numero di amministratori locali originariamente previsti dall'art. 16, comma 17, del D.L. n. 138 del 2011 (Sindaco e sei Consiglieri) risulti pari o inferiore all'importo complessivo annuo dell'indennità di carica spettante al Sindaco (così come determinata ai sensi della tabella A del Decreto del Ministero dell'Interno n. 119 del 4 aprile 2009). Tale somma, così come riparametrata in rapporto alla legislazione vigente per assicurare l'invarianza della spesa richiesta dall'art. 1, comma 136, della legge n. 56 del 2014, comporterebbe l'impossibilità di corrispondere al Vicesindaco e all'Assessore alcuna indennità di funzione se non riducendo l'indennità spettante al Sindaco in quanto l'ammontare di tale indennità costituirebbe il limite unico di spesa non superabile.

Ciò posto, nell'evidenziare che si riterrebbe giusto riconoscere anche ai componenti della Giunta comunale la corresponsione dell'indennità di funzione, l'Ente chiede se:

- la prospettata interpretazione sulle modalità di determinazione del limite di spesa ai sensi dell'art. 1, comma 136, della legge n. 56 del 2014 è corretta;
- alla luce di recenti direttive giurisprudenziali e parerei espressi da Sezioni regionali della Corte dei conti sia possibile individuare, attraverso un criterio applicativo alternativo un parametro di riferimento che consenta di riconoscere ai componenti della Giunta l'attribuzione di indennità di funzione (come spettanti ai sensi e con le modalità di cui alla tabella A allegata al Decreto del Ministero dell'Interno n. 119 del 2009), in aggiunta e non in riduzione dell'indennità di spettanza del Sindaco.

### **AMMISSIBILITA'**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle autonomie (delibera

10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto proviene dal Sindaco del Comune di Bèe che, in quanto rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo; la stessa, inoltre, risulta inviata tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, in conformità a quanto dispone la legge.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere si configura ammissibile limitatamente ai profili, di ordine generale ed astratto, inerenti all'interpretazione della normativa in tema di contabilità pubblica. Si rammenta in proposito che le Sezioni riunite, nella deliberazione n. 54 del 2010, hanno delineato l'ambito oggettivo dell'attività di controllo, alla luce della successiva evoluzione normativa, identificando una nozione "dinamica" di contabilità pubblica in grado di comprendere non solo la gestione del bilancio, ma anche la sana gestione finanziaria degli enti e gli equilibri di bilancio.

L'attività consultiva, inoltre, come ribadito anche in numerose delibere di questa Sezione (*ex multis* deliberazione n. 131/2016; n. 240/2017; n. 19/2018; n. 93/2018; n. 29/2019), non può riguardare la valutazione di casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Parimenti l'esclusione dell'intervento consultivo della Corte su fattispecie concrete, suscettibili di diventare o di essere già oggetto di cognizione da parte della Procura della Corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, previene qualunque interferenza in concreto con le competenze di altri organi giurisdizionali.

## **MERITO**

Si premette che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

Ciò posto, si evidenzia preliminarmente che l'art. 16 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ha introdotto

misure per la riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e per la razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali.

Il comma 17 di tale articolo, in particolare, ha rideterminato la composizione degli organi di governo dei comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti, prevedendo, originariamente, quattro fasce demografiche. La prima fascia era costituita dai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, per i quali la lettera a) del predetto comma 17 prevedeva che il Consiglio comunale fosse composto dal Sindaco e da sei Consiglieri. Non veniva prevista la presenza di Assessori.

La medesima norma prevedeva, con riferimento a tutte le fasce demografiche, che i Comuni avrebbero dovuto modificare la composizione dei propri organi di governo a decorrere dal primo rinnovo di ciascun Consiglio comunale successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge.

L'art. 1, comma 135, della legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio) ha poi rimodulato il comma 17 dell'art. 16 del D.L. n. 138 del 2011 riducendo da quattro a due le fasce demografiche di riferimento, riformulando la lettera a) del comma 17 prevedendo che *"per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dieci consiglieri e il numero massimo degli assessori è stabilito in due"*.

L'art. 1, comma 136, della legge n. 56 del 2014 disponeva inoltre che i comuni interessati dalla predetta norma, prima di applicarla, dovevano *"rideterminare con propri atti gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali, di cui al titolo III, capo IV, della parte prima del testo unico, al fine di assicurare l'invarianza della relativa spesa in rapporto alla legislazione vigente, previa specifica attestazione del collegio dei revisori dei conti"*. Il medesimo comma prevedeva, inoltre, che *"[a]i fini del rispetto dell'invarianza della spesa, sono esclusi dal computo degli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori quelli relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi di cui agli articoli 80 e 86 del testo unico"*.

In ordine alle modalità da seguire per la rideterminazione degli oneri connessi con le attività in materia di *status* degli amministratori locali, con circolare n. 6508 del 24 aprile 2014, il Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali ha fornito dei chiarimenti per individuare la composizione numerica a cui rapportare il calcolo richiesto dall'art. 1, comma 136, della legge n. 56 del 2014 per i comuni che non avevano ancora rimodulato il numero degli organi di governo essendo la

consiliatura in corso. Nello specifico, al fine di individuare un criterio di calcolo uniforme per tutti i comuni, il predetto Dicastero, tenuto conto delle esigenze di rafforzamento delle misure di contenimento della spesa, specificava che *"tutti i comuni, compresi quelli che, non essendo ancora andati al voto, non hanno potuto operare le riduzioni del numero di consiglieri e degli assessori, [...devono...] parametrare la rideterminazione degli oneri, per assicurare l'invarianza della spesa, al numero di amministratori indicati all'art. 16, comma 17, del decreto legge 13.8.2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14.9.2011, n. 148"*.

Sulla base delle predette norme, il Comune di Bèe, come indicato in premessa, prospetta l'ipotesi in cui la spesa complessiva sostenuta nel bilancio relativo all'anno 2013 (esercizio antecedente l'anno di entrata in vigore della legge n. 56 del 2014) per indennità di funzioni e gettoni di presenza corrisposti agli amministratori locali (ovvero il Sindaco e dodici Consiglieri), parametrata per il numero di amministratori locali originariamente previsti dall'art. 16, comma 17, del D.L. n. 138 del 2011 (Sindaco e sei Consiglieri) risulti pari o inferiore all'importo complessivo annuo dell'indennità di carica spettante al Sindaco (così come determinata ai sensi della tabella A del Decreto del Ministero dell'Interno n. 119 del 4 aprile 2009). Nel caso indicato dall'Ente, tale somma, riparametrata in rapporto alla legislazione vigente per assicurare l'invarianza della spesa richiesta dall'art. 1, comma 136, della legge n. 56 del 2014, comporterebbe l'impossibilità di corrispondere al Vicesindaco e all'Assessore alcuna indennità di funzione se non riducendo l'indennità spettante al Sindaco in quanto l'ammontare di tale indennità costituirebbe il limite unico di spesa non superabile.

Ciò posto, nel ritenere che sarebbe giusto riconoscere anche ai componenti della Giunta comunale la corresponsione dell'indennità di funzione, l'Ente chiede se:

- la prospettata interpretazione sulle modalità di determinazione del limite di spesa ai sensi dell'art. 1, comma 136, della legge n. 56 del 2014 è corretta;
- alla luce di recenti direttive giurisprudenziali e parerei espressi da Sezioni regionali della Corte dei conti sia possibile individuare, attraverso un criterio applicativo alternativo un parametro di riferimento che consenta di riconoscere ai componenti della Giunta l'attribuzione di indennità di funzione (come spettanti ai sensi e con le modalità di cui alla tabella A allegata al Decreto del Ministero dell'Interno n. 119 del 2009), in aggiunta e non in riduzione dell'indennità di spettanza del Sindaco.

Al riguardo, si evidenzia che dei temi specifici oggetto della richiesta di parere del Comune di Bèe si è già occupata la Sezione delle autonomie con la deliberazione di

orientamento n. 35/2016/QMIG del 28 novembre 2016 concernente la corretta interpretazione dell'art. 1, comma 136, della legge n. 56 del 2014, recante disposizioni in materia di oneri connessi allo *status* di amministratori comunali a fronte della rideterminazione del loro numero e, in particolare, alla corretta delimitazione della *"invarianza della relativa spesa"* prevista dalla medesima norma.

Per gli aspetti di interesse dell'Ente, si rileva che la Sezione delle autonomie ha in primo luogo confermato un orientamento consolidato della stessa Sezione secondo cui la normativa alla quale fare riferimento per il calcolo dell'invarianza della spesa *"...in relazione alla legislazione vigente..."* sia quella prevista dal D.L. n. 138 del 2011, con la conseguenza che la rimodulazione prevista all'atto dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 136, della legge n. 56 del 2014 va effettuata sul numero degli amministratori stabilito dal predetto decreto legge anche nelle ipotesi nelle quali le disposizioni sulla composizione degli organi di governo ivi previste, a seguito della mancata scadenza elettorale, non siano state ancora materialmente applicate.

Sul punto, la Sezione delle autonomie chiarisce che tale soluzione consente di garantire uniformità dell'individuazione della norma finalizzata a stabilire la composizione dei Consigli comunali per gli enti locali destinatari delle rimodulazioni sia perché in tal modo l'individuazione è indipendente dalla durata del mandato degli amministratori uscenti, sia per evitare l'effetto paradossale di vedere incrementata la spesa destinata agli oneri degli amministratori (considerazione svolta con riguardo alle ipotesi dei Consigli e delle Giunte uscenti dei comuni con meno di 10.000 abitanti che, prima dell'applicazione della legge n. 56 del 2014, erano generalmente composti da un numero di consiglieri e assessori maggiore di quello previsto dal d.l. n. 138 del 2011).

In merito a tale aspetto, viene pertanto condivisa l'interpretazione prospettata dal Ministero dell'Interno – Dipartimento degli affari interni e territoriali con la citata circolare n. 6508 del 24 aprile 2014.

Con riguardo, invece, alla questione relativa alla modalità di determinazione dell'invarianza della spesa, ovvero all'individuazione delle voci di spesa da considerare per la verifica dell'invarianza medesima, la Sezione delle autonomie, sempre con la deliberazione n. 35/2016/QMIG, ha evidenziato la tendenziale concordanza tra le posizioni assunte dalle Sezioni regionali di controllo nella *"valutazione differenziata degli oneri derivanti dalle spese per le indennità di funzione del sindaco e degli assessori rispetto agli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali (gettoni di presenza dei consiglieri di cui all'art. 82 del TUEL,*

*rimborsi delle spese di viaggio, spese per la partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali ecc.) ben delineate dall'art. 1, comma 136 della legge n. 56 del 2014 e la cui disciplina complessiva è contenuta nel Titolo III, parte IV del TUEL".*

Viene poi affermato che le indennità di funzione sono costi di natura fissa, a differenza degli oneri connessi con le attività in materia di *status* degli amministratori locali, di natura variabile.

Sul punto si richiama, peraltro, il principio affermato dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 24/2014/QMIG del 15 settembre 2014 secondo cui è direttamente connessa allo *status* di amministratore locale l'acquisizione di diritti di carattere economico che rinvergono fondamento nei principi sanciti dall'art. 51 della Costituzione nonché nell'art. 7 della Carta Europea dell'autonomia locale recepita dall'ordinamento italiano con legge di ratifica 30 dicembre 1989, n. 439 che, pur priva di immediato contenuto precettivo (*cf.* Corte Costituzionale, sentenza n. 325 del 2010), si pone come parametro di riferimento per il legislatore e l'interprete.

L'art. 7 della Carta Europea dell'autonomia locale disciplina le condizioni dell'esercizio delle responsabilità a livello locale e prevede che *"1. Lo statuto dei rappresentanti eletti dalle collettività locali deve assicurare il libero esercizio del loro mandato. 2. Esso deve consentire un adeguato compenso finanziario delle spese derivanti dall'esercizio del loro mandato, nonché, se del caso, un compenso finanziario per i profitti persi, od una remunerazione per il lavoro svolto, nonché un'adeguata copertura sociale. 3. Le funzioni ed attività incompatibili con il mandato di eletto locale possono essere stabilite solamente dalla legge o dai principi giuridici fondamentali"*.

Sulla base dei predetti argomenti, la Sezione delle autonomie, con la menzionata deliberazione n. 35/2016/QMIG, è giunta alla conclusione secondo cui l'indennità di funzione del sindaco e degli amministratori è sottratta alla disposizione di cui all'art. 1, comma 136, della legge n. 56 del 2014 finalizzata al contenimento ed alla neutralizzazione di un possibile incremento di spesa, ferma restando la riduzione di cui all'art. 1, comma 54, della legge n. 266 del 2005, secondo cui, per esigenze di finanza pubblica, tra gli altri, sono rideterminati in riduzione della misura del dieci per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005 le indennità di funzione spettante ai sindaci e degli organi esecutivi dei comuni.

Sul punto viene richiamato quanto chiarito dalla stessa Sezione delle autonomie con la citata deliberazione n. 24/2014/QMIG nella parte in cui si afferma che *"a*



*quantificazione dell'indennità degli amministratori, si configura quale antecedente giuridico e logico rispetto ad eventuali 'rideterminazioni' degli importi tabellari dei compensi che, di contro, devono considerarsi non consentite. Detta soluzione appare meritevole di apprezzamento atteso che la stessa, pur non frustrando gli obiettivi di correzione e di risanamento dei conti di finanza pubblica sottesi alla normativa vigente, consente di contemperare le ragioni di parità di trattamento e di effettività dell'accesso alle funzioni pubbliche che informano il sistema tabellare di cui al menzionato regolamento [vgs. D.M. n. 119 del 2000]"*.

Con la deliberazione n. 35/2016/QMIG la Sezione delle autonomie ha, per contro, precisato che *"rientrano nel computo degli oneri soggetti alla determinazione della spesa soggetta ad invarianza, di cui al comma 136 in esame, tutti gli esborsi economici, di natura variabile, derivanti dalle attività 'connesse' all'espletamento dello status di amministratore, contemplati negli altri articoli del Titolo III, parte IV del TUEL, ad eccezione di quelli relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi di cui agli articoli 80 e 86 del testo unico, espressamente esclusi dalla medesima disposizione"*.

In ordine, infine, alla tematica dell'individuazione dell'esercizio finanziario in rapporto al quale parametrare la spesa ai fini dell'invarianza della stessa, viene richiamato il principio di annualità del bilancio di cui all'art. 162 del TUEL per cui viene ritenuto corretto fare riferimento alle spese sostenute nell'esercizio precedente a quello di entrata in vigore della legge n. 56 del 2014.

In conclusione, pertanto, la Sezione, uniformandosi ai predetti principi affermati dalla Sezione delle autonomie, ritiene che:

- la rimodulazione prevista all'atto dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 136, della legge n. 56 del 2014 vada effettuata sul numero degli amministratori stabilito dal predetto decreto legge anche nelle ipotesi nelle quali le disposizioni sulla composizione degli organi di governo ivi previste, a seguito della mancata scadenza elettorale, non siano state ancora materialmente applicate;
- il principio di invarianza della spesa di cui all'art. 1, comma 136, della legge n. 56 del 2014, riguardi soltanto gli oneri connessi all'espletamento delle attività relative allo *status* di amministratore locale;
- non sia oggetto di rideterminazione l'indennità di funzione relativa all'esercizio dello *status* di amministratore, che spetta nella misura prevista dalla tabella A del D.M. n.

119 del 2000, con la riduzione di cui all'art. 1, comma 54, della legge n. 266 del 2005.

**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati. Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2019.

Il Relatore

F.to Dott. Marco Mormando

Il Presidente

F.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il 22/11/2019

Per il Funzionario Preposto

(Nicola Mendozza)

F.to Dott.ssa Clara Cerruti